

Zwischen angemessener Unterstützung und sozialer Ausgrenzung: Sozialhilfe im europäischen Vergleich: Inklusion oder Exklusion durch existenzielle Mindestsicherung?

Voges, Wolfgang

Preprint / Preprint

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Voges, W. (2001). Zwischen angemessener Unterstützung und sozialer Ausgrenzung: Sozialhilfe im europäischen Vergleich: Inklusion oder Exklusion durch existenzielle Mindestsicherung? In C. Stelzer-Orthofer (Hrsg.), *Zwischen Welfare und Workfare: soziale Leistungen in der Diskussion* (S. 91-123). Linz: Sozialwiss. Vereinigung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-285494>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Inklusion oder Exklusion durch existenzielle Mindestsicherung? Sozialhilfe im europäischen Vergleich¹

Wolfgang Voges

1. Einleitung

Der Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt hat in allen europäischen Staaten die Chancen der Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit verändert. Bedingt durch konjunkturelle Umbrüche hat sich sowohl ein langfristiger Wandel von Sektoren und Branchen als auch eine Umschichtung von Arbeitsplätzen zwischen den Betrieben ergeben. Dadurch hat sich nicht nur das Risiko auf Arbeitslosigkeit erhöht, sondern auch die Bereitschaft, sich in Bezug auf das Ausbildungsniveau unterwertige Berufspositionen oder prekäre Arbeitsverhältnisse mit erhöhtem Beschäftigungsrisiko einzulassen. Als Folgen dieses Strukturwandels auf dem Arbeitsmarkt sind weite Teile der Bevölkerung unter eine nationale Armutsgrenze gefallen und zur Sicherung ihrer Existenz zeitweilig auf existenzielle Mindestsicherung in Form von Sozialhilfe angewiesen. Diese kann jedoch so angelegt sein, dass sie auch bei Einkommensarmut eine Zugehörigkeit (Inklusion) von Personen zu Sozialsystemen gewährleistet oder einer Nicht-Zugehörigkeit und Ausgrenzung (Exklusion) Vorschub leistet (Hauser 1987).

Die Ursache für die unterschiedlichen Reaktionen auf dasselbe Problem mit Maßnahmen existenzieller Mindestsicherung sind zunächst die unterschiedlichen Ausgangspunkte in der historischen Entwicklung der nationalen Wohlfahrtsstaaten. Des Weiteren ist es der Stellenwert von Sozialhilfemaßnahmen (monetäre und nicht-monetäre) innerhalb der Programme des jeweiligen Wohlfahrtsregimes. Schließlich sind es die unterschiedlichen Zielsetzungen, die damit verfolgt werden. Bei finanzieller Mindestsicherung geht es letztlich nicht um materielle Befriedigung „individueller“ Bedürfnislagen, sondern um die Frage sozialstaatlicher Intervention bei Unterschreiten eines normativ gesetzten gesellschaftlichen Standards und damit eher um eine „expertendefinierte“ Bedürfnislage.

Die Vielfalt von Prinzipien unter denen eine finanzielle Mindestsicherung gewährt wird resultieren im europäischen Kontext aus der unterschiedli-

¹ Für vielfältige Unterstützung und wertvolle Hinweise danke ich Olaf Jürgens.

chen Geschichte sozialstaatlicher Sicherung. Sie sind in Jahrzehnten gewachsen und unterscheiden sich in fast allen Details der Anspruchsvoraussetzungen, der Leistungen und auch in der Art der Finanzierung. Diese Traditionslinien und beeinflussen auch die Akzeptanz möglicher EU-Regelungen. Daher können Debatten in den Ländern ganz unterschiedlich verlaufen, auch wenn die zugrundeliegenden Probleme die gleichen sind. Länderspezifische Erwartungshaltungen an den Sozialstaat und Vorstellungen von Inklusion und Exklusion schränken Möglichkeiten für eine mögliche Angleichung von Mindestsicherungsprogrammen ein.

Nun machen aber Wanderarbeitnehmer zunehmend von ihrem Recht auf räumliche Freizügigkeit innerhalb der EU Gebrauch. Dadurch können sie sich bei Arbeitsmarktkrisen in einem bestimmten Beschäftigungsland unvermittelt mit Arbeitslosigkeit, Einkommensschwäche und dem Sozialhilferisiko konfrontiert sehen. Begünstigt das in dem Land gegebene Sozialhilfeprogramm eine soziale Ausgrenzung, wird dadurch bei Wanderarbeitnehmern eine Mobilität in Richtung von Ländern mit einer „generöseren“ existenziellen Mindestsicherung ausgelöst. Vor diesem Hintergrund ist es angebracht die Unterschiede in der Konstruktion der Sozialhilfeprogramme und deren Auswirkungen auf die Sozialhilfebedürftigen im europäischen Kontext zu vergleichen.

In dem Beitrag wird im ersten Teil der Zusammenhang zwischen wohlfahrtsstaatlichen Modellen und Prinzipien existenzieller Mindestsicherung betrachtet. Dabei gilt zu verdeutlichen, dass es hier keine lineare Entsprechung gibt und Sozialhilfeprogramme vielmehr durch nicht-widerspruchsfreie, konfundierte Zielsetzungen gekennzeichnet sind. Im zweiten Teil werden Sozialhilfemuster als Wirkzusammenhang von Programmprinzipien, Nutzerstruktur und Nutzungsverhaltens untersucht. Die Einflussstärke der unterschiedlichen Dimensionen auf die Sozialhilfemuster werden durch multivariate Analysen und Simulation verdeutlicht.

2 Wohlfahrtsstaatliche Modelle und existenzielle Mindestsicherung

2.1 Armutsrisiken unter Modellen sozialstaatlicher Sicherung

Das System sozialer Sicherung moderner Gesellschaften beruht auf idealtypische Normalitätsannahmen zur Existenzsicherung durch einen kontinuierlichen Erwerbsverlauf oder durch einen stabilen Familienzyklus. Die Sozialpolitik geht damit von einem bestimmten Typus sozialer Wandlungsprozesse aus, nämlich von vergleichsweise moderaten Veränderungen. Auf Grund ge-

sellschaftlicher Umbrüche und Strukturwandel tritt jedoch eine erhöhte Dynamik sozialer Phänomene auf. Dadurch entsprechen die sozialstaatlichen Normalitätsunterstellungen der Existenzsicherung nur noch im eingeschränkten Maße der gesellschaftlichen Realität. Die Heterogenität von Bedürfnislagen bringt veränderte ökonomische und politische Anforderungen an die Sozialpolitik mit sich. In den Mittelpunkt sozialpolitischen Handelns rückt dadurch die Frage, wie der Sozialstaat bei einer derartigen Vielfalt von Erwerbs- und Familienformen noch gestaltend auf die Lebenslage einwirken kann, um Inklusion und zeitlich nicht-befristete angemessene gesellschaftliche Teilhabe sicherzustellen. Obschon sich die Normalitätsannahmen auf denen der Sozialstaat basiert verändert haben, reagiert er auf Folgen des Strukturwandels und erhöhtem Armutsrisiko entsprechend diesen normativen Leitvorstellungen.

Die Strategien der Armutsbekämpfung und Mindestsicherung unterscheiden sich erheblich in Abhängigkeit von der den Staaten unterliegenden gesellschaftspolitischen Wohlfahrtsprinzipien. Grundsätzlich lassen sich drei Szenarien unterscheiden (Esping-Andersen 1990, Kaufmann 1993):

1. die neo-liberale Position oder die „Position möglicher Staatsbegrenzung“: Der Staat hat sich aus allen selbstregulativen Systemen wie Markt und Wohlstandsverteilung herauszuhalten. Familie, Verarmung, gesundheitliches Wohlergehen etc. gelten als Privatangelegenheiten. Der Sozialstaat hat sich in Belange der Familie ebenso wenig einzumischen wie in jene der Wirtschaft. Maßnahmen zur Vermeidung und Überwindung von Armut sind dementsprechend von jedem einzelnen zu leisten.
2. die sozialstaatliche Position oder die „Position einer selektiven Staatsverantwortung“: ein staatliches Eingreifen ist nur erforderlich, wo (vorübergehend) sozial schwache oder problembelastete Familien soziale Notlagen nicht aus eigener Kraft abwenden können. Bei den staatlichen Interventionen werden familienfördernde und sozial kontrollierende Maßnahmen als komplementär angesehen. Auf Grund dieses kategorialen Ansatzes wird Armut nur im Sinne von Armutsbekämpfung bei spezifischen Bevölkerungsgruppen angegangen.
3. die wohlfahrtsstaatliche Position oder die Position einer umfassenden Staatsaufgabe: Schutz und Förderung familialer Belange sind grundsätzliche und explizite Aufgabe des Staates. Armutsprävention und Armutsbekämpfung beziehen sich beim universalen Ansatz auf weite Bevölkerungskreise. Sozialpolitik für die Familie „kennt keine Grenzen staatlicher Intervention außer solchen der Zweckmäßigkeit“ (Kaufmann 1993).

Tabelle 1: Ausgewählte Merkmale von Grundtypen sozialer Sicherung

Indikator	Grundtypen sozialer Sicherung			
	liberal	konservativ-korporatistisch	konservativ-familialistisch	sozial-demokratisch
Schutz gegen Marktkräfte und Einkommensausfälle	gering	mittel	mittel	hoch
primäre Verantwortung sozialer Sicherung	Staat	Arbeitsmarkt	Familie, Kirche	Staat
Ebene solidarischer Beziehungen	Individuum (keine Solidarität)	Beschäftigungssystem	Familienverband	Gesellschaft (Staatsbürgerversorgung)
Sozialrechte oder Armenunterstützung	Armenunterstützung	Sozialrechte	Armenunterstützung, z.T. Sozialrechte	Sozialrechte
Anteil der Fürsorgeleistungen an gesamten Sozialausgaben	hoch	hoch	mittel/hoch	niedrig
Niveau der Fürsorgeleistungen	niedrig/mittel	mittel/hoch	sehr niedrig/mittel	mittel/hoch
Profil der Familienpolitik	marktorientiert	zielt auf konservative Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern, ehezentriert		zielt auf egalitäre Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern
Vollbeschäftigungsgarantie	Nein	Nur in Zeiten der Prosperität	Nein	Ja (nach Möglichkeit)
Zwang zur Arbeit (Workfare)	stark	mittel	sehr schwach	schwach/mittel

Diese Grundtypen sozialstaatlicher Sicherung finden sich einerseits in den Leitbildern der politischen Parteien, sind andererseits in anderen Ländern (kaum in reiner Form) realisiert. Der sozialdemokratische Typ ist in Schweden und Norwegen, der konservativ-korporatistische in Deutschland und Österreich, konservativ-familialistische in Spanien und Portugal, der liberale in der USA am stärksten ausgeprägt.

Quelle: Kvist 1992, Esping-Andersen 1990, Schmidt 1988

Sozial- und wohlfahrtsstaatliche Position haben sich in Europa niedergeschlagen in unterschiedlichen Varianten von Modellen sozialer Sicherung: dem *sozial-demokratischen Modell* wie es in skandinavischen Ländern vorliegt, dem *konservativ-korporatistischen Modell* wie es in zahlreichen mitteleuropäischen Ländern zu finden ist und dem südeuropäischen *konservativ-familialistischen Modell*. Diese Modelle unterscheiden sich wie erwähnt nicht nur in ihrer historischen Entwicklung, sondern auch nach der Kapazität der garantierten sozialen Rechte zur Autonomie des Staatsbürgers von den reinen Gesetzen des Marktes (Kazepov 1998). Sie unterscheiden sich auch nach der Art des wohlfahrtsstaatlich induzierten Systems sozialer Differenzierung und nach der Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor im Wohlfahrtssystem (Tabelle 1).

Im liberalen, stark am Markt ausgerichteten Typ ist der Warencharakter der Arbeitskraft kaum eingeschränkt worden und soziale Leistungen sichern vor allem das Existenzminimum der Armen auf unterem Niveau. Diese Leistungen sind prinzipiell marktförmigen und familialen Maßnahmen sozialer Sicherung subsidiär nachgelagert. Die USA werden stets als Prototyp dieses Modells angeführt. Demgegenüber ist der sozial-demokratische Typ gekennzeichnet durch die vorrangige Rolle des Staates bei der sozialen Sicherung, durch universalistische Leistungen, an Staatsbürgerschaft oder lange Wohnsitzdauer anknüpfende Leistungen, aktive Arbeitsmarktpolitik, Ausdehnung des Dienstleistungsbereichs und weitestgehende Gleichstellung von Männern und Frauen in Bezug auf Familie und Beruf. Zu diesem Typ werden Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden gezählt.

Das konservative Modell beruht auf Prämissen zum Normalarbeitsverhältnis und zur Normalfamilie. An die Leitvorstellung Normalarbeitsverhältnis ist die Annahme fester Arbeitszeiten, kontinuierlicher Beschäftigung, erwartbare Berufsbiographie, normierte Entlohnung sowie „Familienlohn“ für männliche Arbeitskräfte geknüpft. Die sozialpolitische Standardeinheit Normalfamilie besteht aus dem „kernfamilialen Haushalt eines Ehepaares mit seinen leiblichen Kindern“ (Wingen 1989). Dabei hat der männliche Haushaltsvorstand die Funktion des Hauptnährers und die Ehepartnerin, die keine außerhäusliche Erwerbstätigkeit ausübt, ist für die Versorgung und Betreuung der Kinder zuständig. Normalarbeitsverhältnis und Normalfamilie sollen die soziale Sicherung von Familienmitglieder gewährleisten, so dass ihre gesellschaftliche Teilhabe nicht von der „Generosität“ des Sozialstaats abhängt.

In der konservativ-korporatistischen Variante spielen Korporationen (Interessenverbände, Parteien, Standesorganisationen) auf dem Arbeitsmarkt für die Gewährung allgemeiner sozialer Sicherheit eine bedeutende Rolle und der

Staat gewährleistet nur das unterste Netz sozialer Sicherung. Die Zugangsmöglichkeiten zu sozialen Leistungen hängen stark von der Arbeitsmarktposition des in der Regel männlichen Familienernährers ab, dessen Status gesichert werden soll. Das Subsidiaritätsprinzip bewirkt, dass der Staat erst nach der ausschöpfenden Inanspruchnahme familialer Selbsthilfepotenziale aktiv wird. Adressat sozialer Leistungen ist vornehmlich die Familie. Dieser Typ findet sich am deutlichsten in Deutschland, Frankreich, Österreich. Aber auch der Mischtyp in der italienischen Provinz Bozen steht diesem Modell näher.

In der konservativ-familialistischen Variante kommt dem Subsidiaritätsprinzip und der Familie eine herausragende Rolle zu. In den Arbeitsmarkt integrierte Personenkreise sind durch Erwerbsbeteiligung existenziell gesichert, während alle anderen Bedürftigen außerhalb des Beschäftigungssystems auf die Familie verwiesen werden. Staatlicherseits wird diese soziale Frage durch eine ausgeprägte Familienpolitik entschärft. Soziale Sicherung bedeutet daher Arme in die Familie einbinden und eine familienbezogene Sicherung zu betreiben, z.B. durch eigenständige Familienkassen. Dementsprechend gibt es eine enge Verknüpfung von Sozialpolitik und Familienpolitik. Die Programme existenzieller Mindestsicherung sind eher fragmentiert und deutlich auf Bedürftige mit Kindern ausgerichtet. Stigmatisiert werden erwerbsfähige Arme, die nicht in den Arbeitsmarkt integriert sind. Diesem Typ werden etwa Italien, Portugal und Spanien zugerechnet (z.B. Jochem, Siegel 2000).

Bei der Frage nach Inklusion und Exklusion im Kontext existenzieller Mindestsicherung geht es weniger um Umfang und Form materieller Unterstützung in den EU-Staaten.² Vielmehr soll die Wirksamkeit sozialstaatlicher Mindestsicherung an zwei Aspekten betrachtet werden: an dem Risiko unter eine bestimmte Armutsgrenze zu fallen (Armutsprävention) sowie an den Chancen diese Armutslage zu überwinden (Armutsbekämpfung). Sozialhilfeprogramme sind vom Ansatz her zunächst Instrumente der Armutsbekämpfung. Da sie aber auch Verstetigung des Leistungsbezugs und Drehtüreffekte verhindern sollen, haben sie zugleich den Charakter von Maßnahmen der Armutsprävention. Die deutlichen Unterschiede in der Zusammensetzung der von Armut betroffenen Bevölkerungsgruppen in den jeweiligen Ländern verweisen darauf, dass die Umsetzung nationaler oder lokaler Vorgaben der Mindestsicherung im erheblichen Maße Umfang und zeitliches Ausmaß eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe beeinflussen. Daher geht es nicht nur darum, Einflussgrößen und Wirkungsweisen von Sozialhilfeprogrammen zu identifizieren, sondern sie im Kontext unterschiedlicher Typen nationaler Sozialpolitik und deren Gestaltungsmöglichkeiten zu beleuchten.

² vgl. dazu die ausführlichen Darstellungen in Voges, Kazepov 1998a.

2.2 Konfundierte Ziele von Programmen existenzieller Mindestsicherung³

Alle Sozialhilfeprogramme in den EU-Staaten haben zunächst den Anspruch, eine individuelle Notlage der Bedürftigen zu beseitigen. Vergleicht man jedoch die Umsetzung der Programme dann zeigt sich, dass sie daneben auch dazu dienen, andere politische Ziele zu realisieren. Dabei kann man von mindestens drei Politikebenen ausgehen, auf denen unterschiedliche Sichtweisen zu Programmen existenzieller Mindestsicherung vorherrschen (Tabelle 2). Die Ebene der Sozialpolitik reflektiert die Perspektive der Bedürftigen. Demgegenüber wird die Ebene der Finanzpolitik durch die Standpunkte der Sozialhilfeträger bestimmt. Die Ebene der Ordnungspolitik bezieht sich auf die Fragen von Kontrolle und Autonomie der Sozialhilfebedürftigen.

Tabelle 2: Ziele von Programmen existenzieller Mindestsicherung in der EU

Dimension	Zielsetzungen		
	Angebotsseite	Nachfrageseite	Finanzierung
Sozialpolitik	Verbesserung des Umfangs der Sozialhilfe	Personalprinzip	Beendigung der Abhängigkeit von Sozialhilfetransfers
Finanzpolitik	Steuerung des Programms durch Selektionskriterien	Subsidiaritätsprinzip	Verringerung der Sozialhilfeausgaben
Ordnungspolitik	Verbesserung der Effizienz des Programms, Anreize zur Arbeit	Verhinderung von Überanspruchnahme und „Welfarisation“	Ausgabenbegrenzung, gedeckeltes Defizit „spending“

Auf der Ebene der Sozialpolitik ist es ein genuin sozialpolitisches Anliegen, die als Folge von Armut und materieller Unterversorgung auftretende Sozialhilfeabhängigkeit zu überwinden. Dabei ist es ein Ziel die Qualität von Sozialhilfe als „Dienstleistungsangebot“ zu verbessern. Dazu zählt z.B. die unzu-

³ Ich danke Heinz Rothgang für die Anregungen zur Analyse der Problematik konfundierter Zielsetzungen in Mindestsicherungsprogrammen. Er hatte diesen Ansatz eindrucksvoll an der Einführung der Pflegeversicherung aufgezeigt, vgl. Rothgang 1997.

reichende Personalausstattung (fachfremde Verwaltungskräfte oder Verkehrspolizisten in einigen italienischen Städten), die dazu führt, dass die Sozialhilfeverwaltung auf Zahlbarmachung reduziert wird. Dazu gehören auch die fehlende Mobilisierung von ausgegrenzten, langfristig Sozialhilfeabhängigen durch die Administration („Creaming-the-Poor-Effekt“). Auch hinsichtlich der Form der Mindestsicherung werden Zielvorstellungen formuliert. Sie laufen auf eine möglichst extensive Realisierung eines Personalprinzips hinaus. Dabei soll ausschließlich die individuelle Lebenslage den Ausgangspunkt der Leistungsbemessung bilden (keine Inspektion des Kühlschranks, ob nicht eine Alleinerziehende doch in einer nicht-ehelichen Lebensgemeinschaft lebt).

Auf der Ebene der Finanzpolitik ist es das Ziel der Träger von Programmen finanzieller Mindestsicherung die Ausgabensteigerung bei den Leistungen zu verringern. Die finanziellen Spielräume seien erschöpft und die steigenden Ausgaben als Folgen verminderter Erwerbschancen der Bedürftigen von den Trägern kaum zu bewältigen. Die Ziele auf der finanzpolitischen Ebene sind daher nicht auf Verbesserung der Lebenslage Bedürftiger ausgerichtet. Sie sind vielmehr vor allem auf eine institutionelle Regelung der Finanzierung der Sozialhilfetransfers zentriert, die eine wesentliche Entlastung der Sozialhilfeträger bewirkt. Daher wird eine weitgehende Anwendung des Subsidiaritätsprinzips als effektive Möglichkeit zur Entlastung des Sozialhilfebudgets gesehen. Als weitere Möglichkeit finanzieller Entlastung wird die Steuerung der Inanspruchnahme durch extensive Verwendung von Selektionskriterien für „unwürdige“ Arme (zumeist jüngere Erwachsene) gesehen.⁴

Die Ziele auf der Ebene der Ordnungspolitik sind auf Begrenzung der Aufwendungen für Sozialhilfeprogramme bei gleichzeitiger Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Bedürftigen zentriert. Sen (1998) war einer der ersten, der darauf aufmerksam gemacht hat, dass monetäre Transfers zwar dazu beitragen die individuelle Notlage zu vermindern, die Sozialtransfers aber nicht das individuelle Vermögen zur Bewältigung von Einkommensschwäche und Überwindung von Armutslagen verbessern. Er hatte für eine Erweiterung von „Kapabilitäten“ (Fähigkeiten) plädiert. Dieser Grundgedanke wurde häufig auch von Policy Makern mit ordnungspolitischen Positionen aufgegriffen. Des Weiteren soll die Effizienz von Programmen existenzieller Mindestsicherung stärker unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit betrachtet werden, um so die Aufwendungen für das Programm zu begrenzen. Dahinter steht die Vermutung, dass die administrative Umsetzung eines sozialstaatlichen Pro-

⁴ Exklusion erwerbsfähiger Jüngerer als „unwürdige“ Bedürftige ist ein wesentlicher konzeptioneller Unterschied konservativ-familialistischer Modelle gegenüber konservativ-korporatistischen und sozial-demokratischen Modellen, vgl. Jürgens 2000.

gramms durchweg die Gefahr in sich birgt, dass durch einen Sogeffekt die Zahl der Klienten vergrößert wird. Ordnungspolitische Ziele beziehen sich auf die Erhöhung der Effizienz der Sozialhilfeadministration um Bedürftige von den Transfers unabhängig zu machen. Das Risiko von Welfarisation in Form des Sich-Abfindens und Sich-Einrichtens mit dem Wohlfahrtssystem und der Entstehung einer „permanent welfare class“ (Murray 1984) gilt es aus ordnungspolitischer Sicht bereits im Ansatz zu minimieren. Darüber hinaus sollen Überinanspruchnahme und Mitnahmeeffekte verhindert werden.

Spätestens hier wird deutlich, dass es sowohl Kongruenzen als auch partielle Inkongruenzen gibt. Sowohl auf der sozialpolitischen als auch auf der ordnungspolitischen Ebene wird eine Verbesserung des Programms angestrebt. Die Strategien zur Verbesserung von Effizienz und Qualität des Programms jenseits von Zahlbarmachung stehen aber eindeutig im Widerspruch zu dem Ziel unter finanzpolitischen Grundsätzen das Sozialhilfeprogramm durch Selektionskriterien restriktiver zu steuern. Auf der Angebotsseite liegen somit partiell konfligierende Ziele vor.

Auf der Nachfrageseite stimmen die Ziele auf der finanz- und ordnungspolitischen Ebene überein. Sowohl der deutliche Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip als auch Forderungen auf Verhinderung von Überinanspruchnahme implizieren einen Einspareffekt. Demgegenüber stehen Forderungen der Sozialpolitik Leistungen nach dem Personalprinzip und im Sinne einer Staatsbürgerversorgung anzulegen. Dies bedeutet zwangsläufig auch mehr Ausgaben zu erzeugen. Ordnungspolitische Forderungen basieren auf der Annahme, dass bei erhöhten Anforderungen an das Sozialhilfeprogramm durch verwaltungserleichternde Maßnahmen die Gefahr einer Überinanspruchnahme begünstigt wird, die es zu vermeiden gilt. Ebenso sehen sie bei Bedürftigen die Gefahr einer individuellen Einrichtung mit Sozialhilfe und potenziellen Verlust der eigenen Kompetenz (self learned helplessness). Insgesamt liegen also auch auf der Nachfrageseite konfligierende Ziele vor.

Kommt man schließlich zur Frage der Finanzierung, dann zeigt sich eine tendenzielle Übereinstimmung zwischen sozialpolitischen und finanzpolitischen Forderungen. Sozialpolitische Forderungen sollen die Zahl der Sozialhilfebedürftigen und finanzpolitische Forderungen den Umfang der Sozialhilfeausgaben reduzieren. Dennoch liegt auch hier ein Zielkonflikt zwischen diesen beiden politischen Forderungen vor. Eine Ausgabenbegrenzung oder auch begrenzte Deckelung der Ausgaben würde jedoch zugleich bedeuten, dass das Problem fehlender Unterstützung nur verlagert wird. Andere soziale Dienste oder Programme müssten als Ausfallbürge eintreten. Insgesamt ergeben sich also auch hier erhebliche Zielkonflikte.

2.3 Strategien zur Erreichung der Ziele von Mindestsicherungsprogrammen

Die Unterschiede zur Erreichung der Ziele lassen sich an Merkmalen zur Angebotsseite, zur Nachfrageseite und zur Seite der Finanzierung von Sozialhilfeprogrammen in ausgewählten europäischen Städten verdeutlichen (Tabelle 3). Der lokale Kontext ist insofern von besonderer Bedeutung da sich auf dieser Ebene Umbrüche oder Umformungen nationaler Vorgaben ergeben. Eine lokale sozialpolitische Administration modifiziert nationale sozialpolitische Vorgaben dort, wo sie den Eindruck hat, dass die Notwendigkeit gegeben ist, soziale Gerechtigkeit zu erzeugen bzw. national vorgegebene Ungerechtigkeit zu kompensieren. In diesem Zusammenhang wird mitunter von lokaler Gerechtigkeit. Dieses Phänomen haben beispielsweise Gustafsson et al. (1993) in Schweden identifizieren können. Für Italien gibt es große Variation auf der lokalen Ebene auf Grund der fehlenden nationalen Gesetzgebung zur existenziellen Mindestsicherung (Voges, Kazepov 1998b). Es sprechen zahlreiche Anzeichen dafür, dass auch in Deutschland (z.B. Krause 1995) und Österreich eine analoge Praxis vorherrscht.

In Sozialhilfeprogramm, die von der Angebotsseite auf einem universalen Anspruch auf finanzielle Unterstützung basieren, ist Einkommensarmut ein ausreichendes Merkmal um Leistungen zu beziehen. Wird dagegen ein kategoriales Modell praktiziert, reicht der Umstand, einkommensarm zu sein, nicht aus, um Sozialhilfe zu erhalten. Andere Kategorien wie z.B. Vorhandensein minderjähriger Kinder sind bedeutsam, um finanzielle Mindestsicherung zu erhalten. Anreize zur Arbeit (Workfare) sind bereits Bestandteil der Angebotsseite. Wenn dieses Instrument für jeden Sozialhilfebezieher unabhängig vom beruflichen Arbeitsvermögen eingesetzt wird, hat es, wie etwa die Erfahrungen in Leipzig zeigen, eine preselektive Funktion beim Zugang (Voges et al. 2000). Ein Teil der Antragsteller auf Sozialhilfe kommt der Aufforderung zur Aufnahme von Sozialhilfearbeit nicht nach und verliert damit seinen Anspruch auf Sozialhilfeleistungen. Darüber hinaus kann dieses Instrument als Bestandteil der Nachfrageseite betrachtet werden, da es deutlich die Bezugsdauer verkürzt.

Als weitere Einflussgröße auf die Sozialhilfemuster erweist sich die zeitliche Gewährung von Leistungen entsprechend bestimmter Haushaltskonstellationen. Einige Städte machen darüber hinaus noch eine explizite oder implizite Unterscheidung zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen, während andere Städte keine derartige Regelung aufweisen. Zumeist werden die Jüngeren als die „unwürdigen“ Armen betrachtet. In einigen Mindestsicherungsprogrammen werden daher die unter 25-jährigen ausgeschlossen bzw.

sind nur in bestimmten Haushaltskonstellationen anspruchsberechtigt. Schließlich erweist sich die Leistungshöhe bezogen auf den lokalen Lebensstandard als eine wesentliche Einflussgröße auf die Sozialhilfemuster

Auch der Umstand, dass einige Städte eine finanzielle Mindestsicherung nur im Rahmen eines begrenzten Budget gewährleisten, beeinflusst die Muster des Sozialhilfebezugs. Bei knappen finanziellen Mitteln werden Leistungen entsprechend zeitlich kürzer gewährt. Werden dagegen die Leistungen in begrenzter Höhe gewährt, mag dies zwar den Etat weniger belasten. In der Regel sind aber diejenigen, die auf diese geringen Beträge angewiesen sind, länger sozialhilfebedürftig.

Insgesamt zeigt sich, dass von Armut bedrohte Bevölkerungsgruppen in den verschiedenen europäischen Städten höchst unterschiedliche Chancen haben, in ihrer Armutslage durch ein Programm existenzieller Mindestsicherung unterstützt zu werden. Entsprechend den Zugangsregeln differiert die Zusammensetzung der Leistungsbezieher in den verschiedenen Städten. Von daher können auch demografische Merkmale der Leistungsbezieher nur eingeschränkt als Indikatoren für einen internationalen Vergleich des Zugangsrisikos in bekämpfte Armut herangezogen werden.

Daneben gibt es in den jeweiligen Sozialhilfeprogrammen unterschiedliche Verbleibskriterien. Leistungsbeziehern wird nicht durchweg ein zeitlich unbefristeter Sozialhilfebezug zugestanden. Mitunter ist Inanspruchnahme zeitlich befristet und variiert nach Kategorien für Bevölkerungsgruppen. Vor diesem Hintergrund verweisen die zeitlichen Muster des Sozialhilfebezugs auf die unterschiedlichen Regelungen zur Steuerung von Leistungsangebot, von Nachfrageverhalten und Finanzierung. Inwieweit diese Regelungen auf Leistungsbezieher preselektiv wirken und die Muster des Sozialhilfebezugs herbeiführen, wird deutlich, wenn man einige ausgewählte Merkmale der Programme betrachtet.

Tabelle 3: Merkmale von Programmen existenzieller Mindestsicherung zur Erreichung der unterschiedlichen Ziele in ausgewählten europäischen Städten

Stadt	Angebotsseite		Nachfrageseite		Finanzierung	
	Anspruch	Arbeitsanreize ^a	Bezugsdauer	Altersgrenzen	Programmbudget	Leistungshöhe
<i>sozialdemokratisches Modell</i>						
Göteborg	universal	mittel/hoch	unbefristet	keine	unbegrenzt	ausreichend
Helsingborg	universal	mittel/hoch	unbefristet	keine	unbegrenzt	ausreichend
<i>konservativ-korporatistisches Modell</i>						
Bremen	universal	mittel/hoch	unbefristet	keine	unbegrenzt	ausreichend
Linz	universal	schwach	unbefristet	keine	unbegrenzt	ausreichend
Bozen	universal	keine	unbefristet ^b	keine	begrenzt	ausreichend
<i>konservativ-familialistisches Modell</i>						
Mailand	kategorial	keine	befristet	18–60 ^c	begrenzt	gering
Turin	kategorial	keine	befristet	keine	begrenzt	gering
Barcelona	universal	sehr schwach	unbefristet	25–65	unbegrenzt	sehr gering
Vitoria	universal	mittel/hoch	unbefristet	25–65	unbegrenzt	sehr gering
Lissabon	kategorial ^d	keine	unbefristet	keine	unbegrenzt	sehr gering

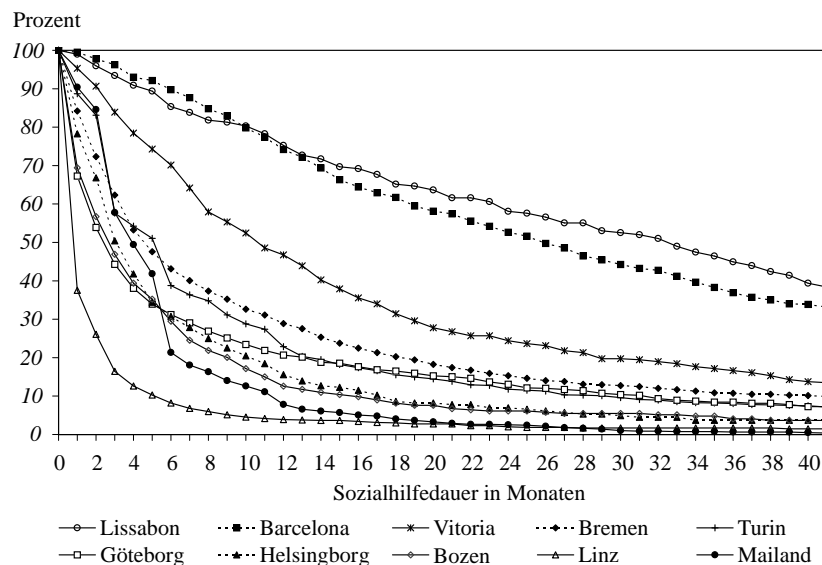
^adurch Sozialhilfearbeit (Workfare) als Teil des Programms ^bteilweise administrativ implizit befristet ^cadministrativ weniger generös gegenüber jüngeren Bedürftigen
^daltes Programm der Mindestsicherung bis 1997, neues Programm universal

3 Beschreibung Programm induzierter Sozialhilfemuster

3.1 Dauer des Leistungsbezugs

Wird die erste Sozialhilfeeisode als Indikator für Programm induzierte Sozialhilfemuster herangezogen, werden bereits große Unterschiede zwischen den Städten deutlich.⁵ Die mittlere Sozialhilfedauer reicht von 0,9 Monaten in Linz bis zu 33,5 Monaten in Lissabon (Abbildung 1). Wäre die lokale Mindestsicherung auf Grund der ersten Sozialhilfeeisode in eine Rangskala bekämpfter Armut einzuordnen, würden Lissabon und Barcelona mit ihren sehr langen Bezugszeiten den einen Endpunkt bilden. Der gegenüberliegende Endpunkt ergäbe sich durch die außerordentlich kurzen ersten Sozialhilfebezug in Linz und Göteborg. Vitoria würde hier eine mittlere Position einnehmen.

Abbildung 1: Dauer des erstmaligen Leistungsbezugs in Programmen existenzieller Mindestsicherung in ausgewählten europäischen Städten



Daten: Saraceno et al. 1998, Voges et al. 1998, Stelzer-Orthofer 1997.

⁵ Ich danke Günter Bauer und Christine Stelzer-Orthofer für die Hinweise zur Analyse der Linzer Sozialhilfepraxis. Roland Lehnert und Nikolei Steinhage danke ich für die Unterstützung bei der Aufbereitung der Linzer Sozialhilfedaten.

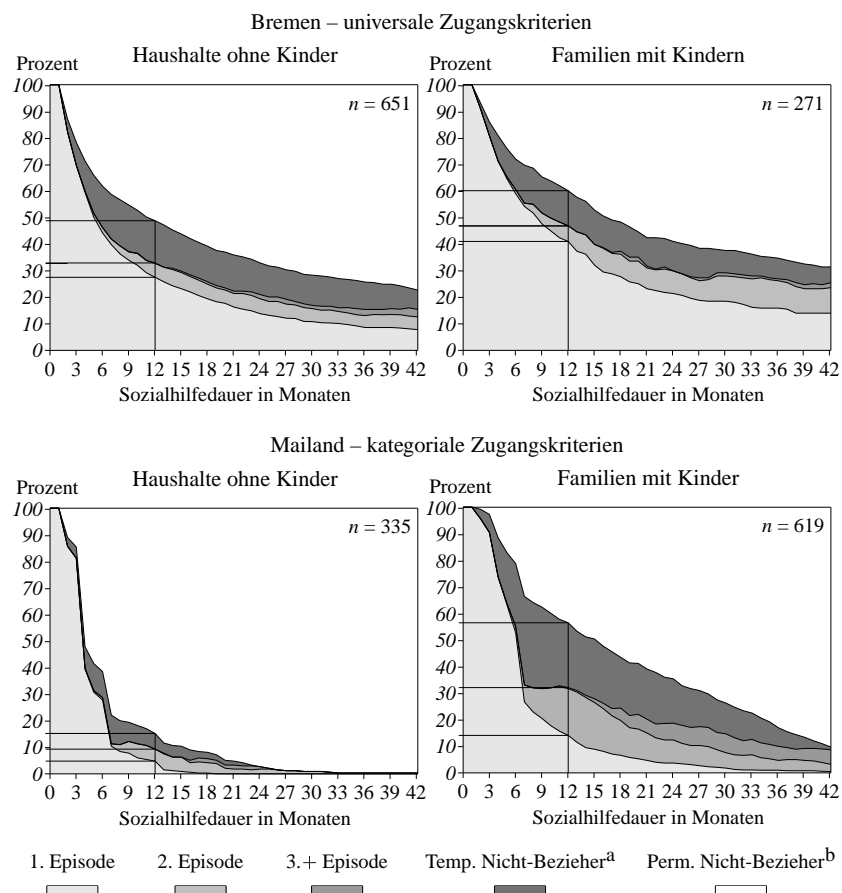
Allerdings werden hier Sozialhilfemuster unter Programmen mit unterschiedlichen Optionen für einmalige Hilfe verglichen. Einmalige Sozialhilfeleistungen haben sich als gute Präventionsstrategie bei Personen in latenter Armut oder prekärem Wohlstand (Hübinger 1999) erwiesen. Sie tragen dazu bei, das Risiko sich verstetigender Abhängigkeit von Sozialhilfetransfers zu verringern. Dieses Instrument wird in Städten wie Bozen und Linz sehr extensiv und in Göteborg im etwas geringeren Umfang genutzt. In anderen Städten werden Bedürftige von einmaligen Leistungen auf ein spezifisches Sozialhilfeprogramm oder an eine karitative Wohlfahrtsorganisation verwiesen. Für den europäischen Vergleich bleibt daher diese Population unberücksichtigt.⁶

Dass aus der ersten Sozialhilfeeisode nur begrenzt auf die Dauer von Armut geschlossen werden kann, wird deutlich wenn man die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs berücksichtigt. Dabei zeigt sich ein linearer Zusammenhang zwischen der Dauer des erstmaligen Leistungsbezugs und der Anzahl weiterer Sozialhilfeepisoden. Je länger die erste Sozialhilfeeisode dauert, desto seltener tritt ein weiterer Leistungsbezug auf. Umgekehrt zeigt sich, dass bei einem kürzeren ersten Sozialhilfebezug wiederholt weitere Leistungen gezahlt werden. Ein Viertel bis nahezu zur Hälfte der erstmalig kurzfristigen Leistungsbezieher benötigen später erneut weitere finanzielle Unterstützung.

In welchem Ausmaß sozialstaatliche Vorgaben die Sozialhilfedynamik beeinflussen wird deutlich, wenn man die Abfolge von Sozialhilfeepisoden in Programmen mit unterschiedlichen Zugangskriterien abhebt. An Hand der Angaben von Bremen und Mailand lässt sich dieser Zusammenhang eindrucksvoll verdeutlichen (Abbildung 2). Das Mailänder Programm ist als kategoriales Modell generöser gegenüber Familien mit Kindern und vergleichsweise restriktiv gegenüber Haushalten ohne Kinder. So sind denn nach einem Jahr lediglich 5% dieser Population noch im Leistungsbezug, während es von denen mit Kinder 14% sind. Der Vergleich dieser Populationen mit denen in Bremen zeigt, dass nach 12 Monaten 28% der Bezieher ohne Kinder und 41% der mit Kindern noch im Leistungsbezug stehen. Diese signifikanten Unterschiede resultieren weitaus weniger aus besseren Chancen in Mailand Sozialhilfebedürftigkeit zu überwinden als vielmehr aus der administrativen Befristung des Leistungsbezugs. Dieser Zusammenhang wird deutlich, wenn man den Anteil der Bezieher betrachtet, die zu diesem Zeitpunkt bereits zum zweiten Leistungen erhalten. Da diese Möglichkeit in Mailand für Haushalte ohne

⁶ Da in den Datenbeständen einmaligen Leistungen nicht einwandfrei zu erkennen sind, wurden Sozialhilfebezieher ausgeschlossen, die im gesamten Beobachtungszeitraum nur einmal mit einmonatigen Leistungsbezug auftreten.

Abbildung 2: Haushaltstypen in der ersten und den nachfolgenden Episoden des Sozialhilfebezugs in Programmen mit unterschiedlichen Zugangskriterien



^aPersonen, die zu diesem Zeitpunkt nicht im Leistungsbezug stehen, aber zu einem späteren Zeitpunkt innerhalb des Beobachtungszeitraums erneut Sozialhilfe beziehen. ^bPersonen, die innerhalb des Beobachtungszeitraums keine weiteren Sozialhilfeeleistungen beziehen.

Daten: Saraceno et al. 1998

Kinder drastisch eingeschränkt ist, macht deren Anteil lediglich rund 4% aus. Umgekehrt findet sich bei Familien mit Kindern, denen zwar auch Sozialhilfe zeitlich befristet gewährt wird, denen aber bessere Möglichkeiten für erneuten

Leistungsbezug offen stehen, ein Anteil von 18%. Da in Bremen keine kategoriale Befristung des Sozialhilfebezugs erfolgt, beträgt der Anteil Bezieher in der zweiten Episode von rund 4%.

Noch deutlicher wird das Ausmaß sozialstaatlicher Vorgaben auf die Sozialhilfemuster wenn man den Anteil der Bezieher betrachtet, die nach einem Jahr keine Leistungen beziehen, aber zu einem späteren Zeitpunkt wieder zurückkehren. In Bremen macht der Anteil bei Haushalten ohne Kinder 16% aus, während er bei denen mit Kindern 13% beträgt. Vergleicht man die Relation der Bezieher in der ersten Episode mit den temporären Nicht-Beziehern, wird deutlich, dass Haushalte ohne Kinder in Bremen bessere Chancen haben, die erste Sozialhilfeeisode zu überwinden. Sie weisen aber auch gegenüber den Familien mit Kindern ein etwas größeres Risiko auf, zu einem späteren Zeitpunkt erneut sozialhilfebedürftig zu werden. In Mailand macht auf Grund der Restriktionen für einen erneuten Sozialhilfebezug der Anteil der Haushalte ohne Kinder, die zu einem späteren Zeitpunkt Sozialhilfe beantragen, nur 5% aus. Familien mit Kindern haben die Möglichkeit erneut Sozialhilfe zu beantragen. Da sie auf Grund der Befristung des Leistungsbezugs ausgeschieden sind, schlägt sich dies in einem entsprechend größeren Anteil an Beziehern mit hohem Risiko erneuten Sozialhilfebezugs nieder. Mit mehr als einem Viertel temporärer Nicht-Beziehern unter Familien mit Kindern weist das Mailänder Sozialhilfemuster von den hier untersuchten Städten die höchste sozialstaatlich induzierte Dynamik auf.

Die Beendigung einer Sozialhilfeeisode muss also nicht mit Überwindung von Armut einhergehen. Die lokalen Unterschiede in der Abfolge von Episoden mit und ohne Sozialhilfe machen es notwendig, einen Indikator zu verwenden, der den Vergleich erleichtert. Dies kann dadurch erfolgen, dass man nicht von Zahlungsepisoden, sondern von Phasen der Bedürftigkeit auf Mindestsicherung als zeitliche Approximation an eine gegebene Armutslage ausgeht. Dadurch bilden nicht mehr die Sozialhilfezahlungen die Grundlage für den Vergleich, sondern der Zeitraum der Bedürftigkeit auf finanzielle Unterstützung.⁷ Unsere Untersuchungen haben ergeben, dass es durchweg eines gewissen Zeitraums bedarf, um eine Armutslage zu überwinden. Geht man davon aus, dass mindestens ein Jahr notwendig ist, um eine Einkommensschwäche zu überwinden und legt man diesen Zeitraum auch zur Überwindung von Sozialhilfeabhängigkeit zu Grunde, dann zeigt sich, dass eine Abfolge von kurzen Sozialhilfeeisoden, gefolgt von Zeiträumen ohne Leistungen, eine längere Phase der Sozialhilfebedürftigkeit ergeben. Für die weitere Betrachtung wurde davon ausgegangen, dass ein Zeitraum von 12 Monaten

⁷ zur Konstruktion von Bedürftigkeitsepisoden vgl. ausführlich Duncan, Voges 1995

notwendig ist, um etwa durch Erwerbsarbeit eine Phase der Bedürftigkeit auf Grund von existenzsichernder finanzieller Unterstützung zu beenden.

2.2 Sozialhilfebedürftigkeit nach Familien- und Haushaltstypen

Der Erkenntnisgewinn für die vergleichende Betrachtung wird deutlich, wenn man sich vier Bevölkerungsgruppen zuwendet, die in allen europäischen Sozialstaaten als „Target Groups“ betrachtet werden. Dabei handelt es sich zunächst um Ein-Eltern-Familien und Zwei-Eltern-Familien. Bei diesen Bevölkerungsgruppen gibt es einen europäischen Konsens, dass es sich dabei um „unterstützungswürdige“ Populationen handelt. Bei Paaren ohne Kinder und insbesondere bei Alleinstehenden ist dies keineswegs durchgängig der Fall.

Tabelle 5 zeigt die mittlere Verweildauer in der ersten Phase der Bedürftigkeit nach Familien- und Haushaltstypen. Betrachtet man zunächst die Verteilung der Lebensformen unter den Sozialhilfebeziehern wird der Unterschied zwischen sozial-demokratischen und konservativ-korporatistischen Modellen sowie dem konservativ-familialistischen Modell am Anteil der Ein-Personen-Haushalte sichtbar. Während sie in den ersteren vergleichsweise geringen Zugangsbarrieren haben, sind sie ungleich größeren die zweiten. So erweist sich von den lokalen Sozialhilfeprogrammen unter dem konservativ-familialistischen Modell lediglich das Barcelona etwas generöser gegenüber Alleinstehenden.

Vergleicht man die Angaben zur Verweildauer mit denen in Abbildung 1 wird deutlich, wie und in welchem Ausmaß sich bei Zugrundelegung von Bedürftigkeit die mittlere Verweildauer in einer Armutslage vergrößert hat. Die Mehrzahl der ausgewählten Städte weist nunmehr eine mittlere Position auf. Barcelona und Lissabon gehören weiterhin zu den Städten mit langfristiger Bedürftigkeit und geringer Sozialhilfedynamik. Zu den Städten, in denen die Dauer der Bedürftigkeit so angestiegen ist, dass sie nunmehr eher eine mittlere Position einnehmen, zählen Bremen, Göteborg und Turin. Weiterhin weisen trotz Zunahme der Dauer Bozen, Helsingborg, Linz und Mailand kurzfristige Sozialhilfemuster auf.

Tabelle 4: Dauer der ersten Sozialhilfebedürftigkeit nach Haushaltstypen

Stadt	Ein-Eltern-Familien		Zwei-Eltern-Familien		Ein-Personen-Haushalte ^a		Zwei-Personen-Haushalte ^a	
	Dauer	Anteil	Dauer	Anteil	Dauer	Anteil	Dauer	Anteil
<i>sozialdemokratisches Modell</i>								
Göteborg	12,9	13,5	18,1	12,4	15,6	67,1	11,5	6,9
Helsingborg	8,3	19,9	8,3	16,5	8,4	58,3	6,0	5,3
<i>konservativ-korporatistisches Modell</i>								
Bremen	15,0	12,9	8,5	16,0	9,3	46,7	9,7	24,4
Linz	4,8	6,9	5,9	9,5	8,6	75,0	10,7	8,7
Bozen	6,6	14,7	6,0	12,4	9,2	62,9	6,9	10,1
<i>konservativ-familialistisches Modell</i>								
Mailand	11,5	28,3	7,6	28,7	3,8	34,7	2,9	8,3
Turin	12,1	19,0	9,5	20,3	15,5	37,2	11,1	23,5
Barcelona	36,8	29,0	30,2	15,5	31,5	52,2	16,0	3,3
Vitoria	18,5	30,8	14,0	18,9	17,0	40,0	13,5	10,3
Lissabon	34,0	26,4	35,0	34,6	27,0	29,7	19,5	9,3

^anur Erwachsene, ohne minderjährige Kinder

Erläuterung: Mittlere Dauer als Median in Monaten seit Beginn des Sozialhilfebezugs, Anteil des jeweiligen Haushaltstyps an der Bezieherpopulation in v.H.

Datenquelle: Saraceno et al. 1998, Voges et al. 1998, Stelzer-Orthofer 1997.

Betrachtet man die Dauer der ersten Sozialhilfeeisode bei sozial-demokratischen und konservativ-korporatistischen Modellen sozialer Sicherung (Abbildung 3), ergibt sich kein einheitliches Bild; der lokale Kontext wirkt sich sehr unterschiedlich aus. In den skandinavischen Städten sind die Unterschiede gering, der Effekt der wohlfahrtsstaatlichen Intervention bei Alleinerziehenden wird insbesondere in Göteborg sichtbar. In Bremen sind die schlechteren Chancen für Alleinerziehende, den Sozialhilfebezug zu beenden, deutlich erkennbar, da es sich hier hauptsächlich um junge Mütter mit multiplen Problemlagen handelt. In Linz hingegen kommen Alleinerziehende schneller aus der Sozialhilfe. Dies ist das Ergebnis optimaler Betreuungsangebote für diese Beziehergruppe. Paare ohne Kinder sind hier hingegen echte Problemfälle, oft mit vielfältigen Einschränkungen in der Lebenslage. Sie haben daher in Linz deutlich schlechtere Chancen, den Bezug zu beenden.

Abbildung 3: Dauer der ersten Sozialhilfebedürftigkeit im sozialdemokratischen und konservativ-korporatistischen Modell sozialer Sicherung nach Haushaltstypen

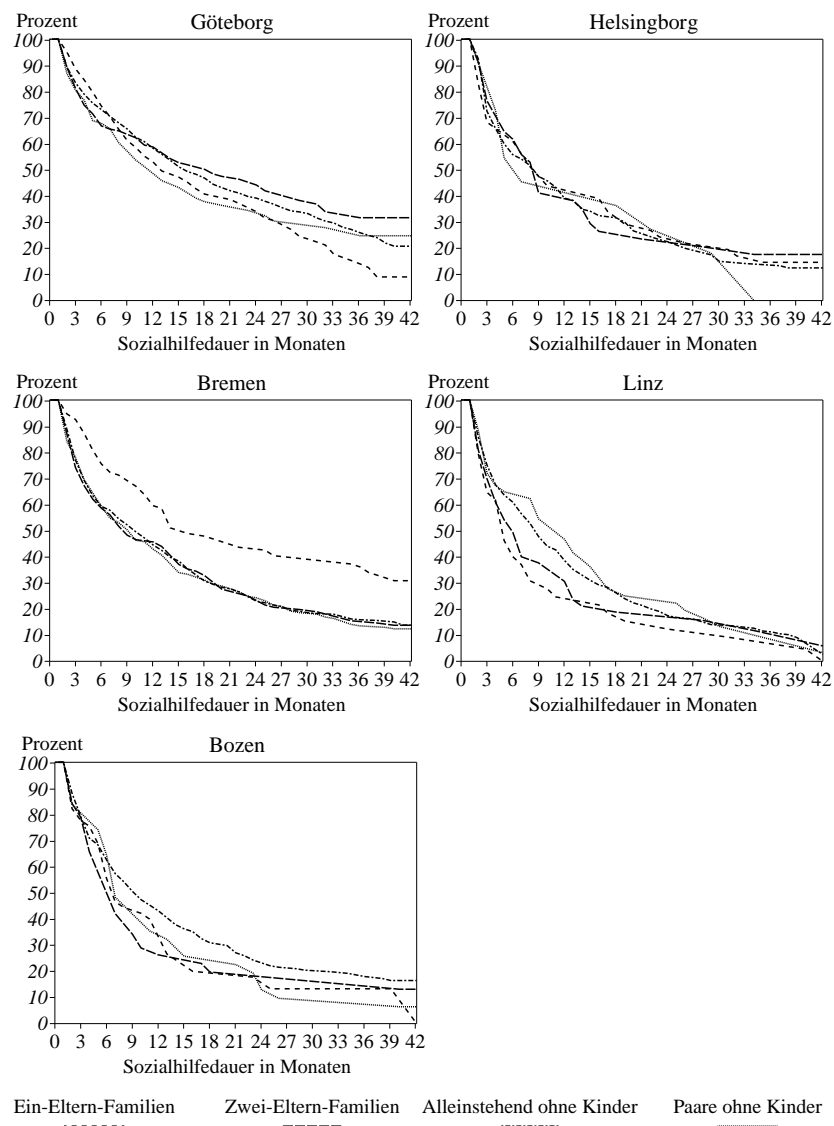
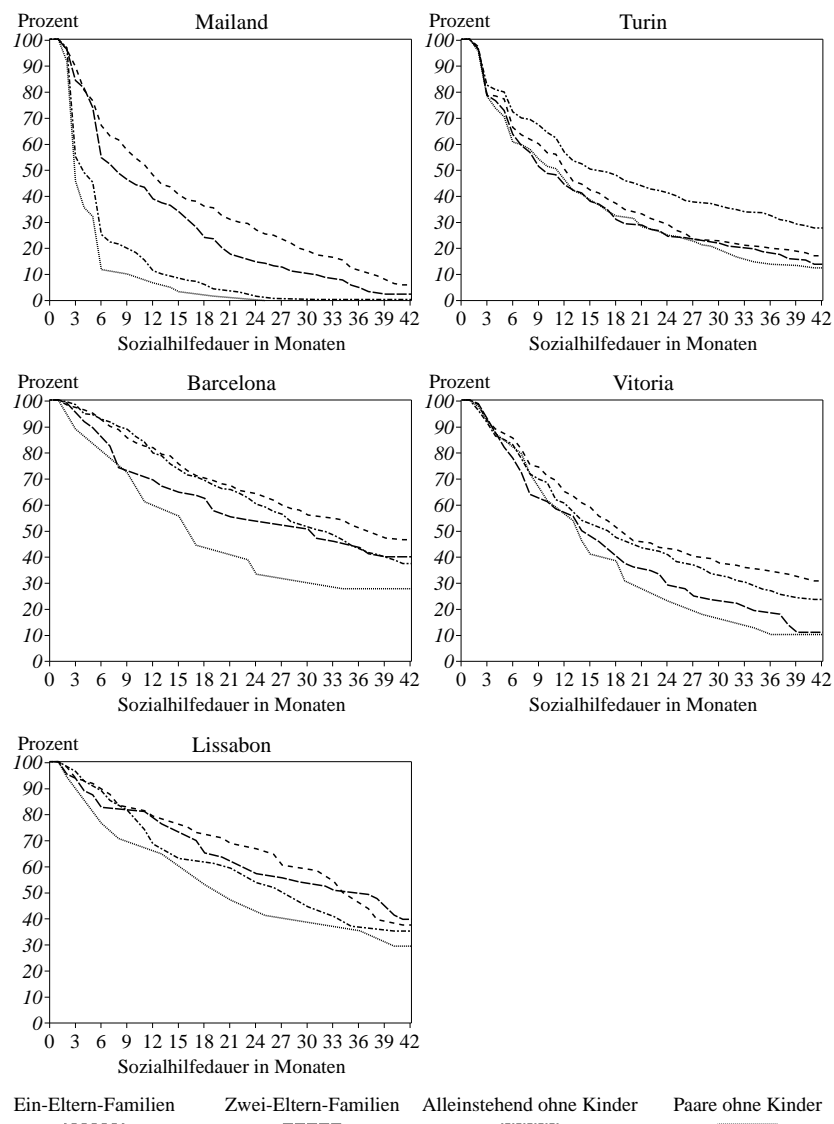


Abbildung 4: Dauer der ersten Sozialhilfebedürftigkeit im konservativ-familialistischen Modell sozialer Sicherung nach Haushaltstypen



Die Bozener Sozialhilfemuster sollten eigentlich deutliche Gemeinsamkeiten mit den Mailänder und Turiner aufweisen. Die Sozialhilfe-Administration dieser Städte muss die Begrenztheit fixer Mittel der öffentlichen Haushalte und die unterschiedliche zeitliche Befristung von Leistungen bei der Gewährung von Leistungen berücksichtigen.⁸ Die Bozener Sozialhilfemuster verweisen jedoch eher auf das Gegenteil. Dies resultiert daraus, dass hier Prinzipien universaler Programme zum Tragen kommen. Dadurch sind Möglichkeiten gegeben, bei bestimmten Einzelfallkonstellationen Sozialhilfe auch länger zu gewähren. Daher sind hier bei den Sozialhilfemustern nach Haushaltskonstellationen nur geringe Unterschiede zu erkennen.

Betrachtet man abschließend die Sozialhilfemuster in den konservativ-familialistischen Modellen sozialer Sicherung zeigen sich in Mailand die „klassisch-kategorialen“ Effekte (Abbildung 4). Alleinerziehende gelten als „würdige“ Arme und erhalten nach Kriterien des Programms vergleichsweise generös Sozialhilfe, ebenso Paare mit Kindern, während kinderlose generell frühzeitig keine Leistungen mehr erhalten: das frühzeitige Beenden der Sozialhilfe bedeutet hier nicht das Ende des Bedarfes, sondern das Einstellen der Sozialhilfezahlungen aus administrativen Gründen. In Vitoria verweist die gegenüber Barcelona deutlich größere Sozialhilfedynamik auf den erhöhten Einsatz der Workfare-Komponente des lokalen Mindestsicherungsprogramms. Im lokalen Kontext lässt sich Sozialhilfearbeit trotz gleicher gesetzlicher Vorgaben nicht in gleicher Weise umsetzen.

4. Erklärung Programm induzierter Sozialhilfemuster

4.1 Einflussstärke sozialstaatlicher Vorgaben auf Sozialhilfeabhängigkeit

Die bisherigen Analysen sprechen dafür, dass die Sozialhilfemuster das Ergebnis einer Vielzahl von individuellen Merkmalen der Bedürftigen und sozialstaatlichen Vorgaben sind. In welchem Ausmaß die unterschiedlichen Einflussgrößen auf die Neigung wirken, den Sozialhilfebezug zu einem gegebenen Zeitpunkt zu verlassen, lässt sich am besten durch ein multivariates Modell verdeutlichen. Als abhängige Variable wurde die Wahrscheinlichkeit zu Grunde gelegt, den erstmaligen Sozialhilfebezug bzw. den ersten Zeitraum der Bedürftigkeit zu überwinden. Alle im vorangegangenen Abschnitt betrachteten Städte wurden berücksichtigt.

⁸ In Italien werden die Aufwendungen für existenzielle Mindestsicherung aus fixen Haushaltsbudgets bestritten, vgl. ausführlich Voges, Kazepov 1998b.

Die Ergebnisse verdeutlichen zunächst, dass in kategorialen Systemen, in denen die Anspruchsberechtigung neben Einkommensarmut auch von anderen Kategorien wie z.B. Vorhandensein minderjähriger Kinder oder Krankheit abhängig ist, Bezieher scheinbar eine größere Neigung aufweisen den Leistungsbezug zu beenden. Tatsächlich stehen dahinter jedoch oben ausgeführten administrativen Gründe. Wer nicht in die Kategorie der „würdigen“ Armen fällt, erhält nur sehr restriktiv, für kurze Zeit Leistungen existenzieller Mindestsicherung.

Der Einsatz von Sozialhilfearbeit („Workfare“) integriert Sozialhilfeempfänger aktiv, wenn nicht in den primären, dann zumindest in den sekundären Arbeitsmarkt und erhöht ebenfalls die Neigung, die Sozialhilfe zu beenden. Das Verwenden von Altersgrenzen bedeutet, Exklusion von Bedürftigen auf Grund ihres Alters aus dem Programm existenzieller Mindestsicherung (in Barcelona, Mailand und Vitoria). Dies verkürzt ebenfalls gleichermaßen Zahlungsperioden als auch Phasen der Bedürftigkeit, da die Betroffenen später auch als Bedürftige nicht wieder anspruchsberechtigt sind. Das Gewähren von nur sehr geringen Leistungen (in Barcelona, Lissabon und Vitoria) bedeutet hingegen nicht, die Sozialhilfebedürftigkeit zu verkürzen, sondern bewirkt das Gegenteil. Der Grund hierfür ist, dass diese Bevölkerungsgruppe, die auf derart geringe Leistungen angewiesen ist, oft auch andere Einschränkungen für eine angemessene gesellschaftliche Teilhabe aufweist und daher geringe Chancen hat, den Lebensunterhalt ohne diese Mindestleistungen zu bestreiten.

Betrachtet man die individuellen Merkmale der Empfänger, zeigt sich, dass Haushalte mit einem weiblichen Vorstand schlechtere Chancen haben, Sozialhilfe oder Bedürftigkeit zu überwinden. Das gilt auch für nicht-ansässige Bezieher hinsichtlich der Bedürftigkeit, da sie üblicherweise schlechtere Chancen haben, eine reguläre Arbeit zu finden und teilweise auch Arbeitsverboten unterliegen.⁹ Alleinerziehende haben sowohl bei den Zahlungsperioden als auch bei den Phasen der Bedürftigkeit eine verminderte Chance, die Abhängigkeit von Sozialhilfetransfers zu überwinden. Dies dürfte sowohl aus dem fehlenden familialen Selbsthilfepotenzial als auch dem Problem resultieren, Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit zu verbinden. Auf Grund ihrer verminderten Erwerbschancen haben ältere Bezieher über 45 Jahre ebenfalls vergleichsweise schlechte Chancen. Wie zu erwarten, sind kinderlose Sozialhilfeempfänger seltener von Sozialhilfe abhängig, sie überwinden sie schneller, ebenso wie Zeiträume der Abhängigkeit. Kinderreiche Familien (zwei und

⁹ Dies gilt hier auch für Deutschland, da die Angaben für Bremen den Zeitraum 1989 bis 1993 umfassen. Die Auswirkungen des Asylbewerberleistungsgesetz von 1993 haben sich hier noch nicht niedergeschlagen.

mehr Kinder) hingegen müssen ihren Lebensunterhalt erheblich länger mit Leistungen aus dem Mindestsicherungsprogramm bestreiten.

Tabelle 5: Einflussgrößen auf das relative Risiko aus dem Sozialhilfebezug auszuschneiden

Einflussfaktoren	Typ der Sozialhilfedauer	
	Zahlungs-episode	Bedürftigkeits-episode
<i>Merkmale lokaler Sozialhilfeprogramme</i>		
Kategoriale Zugangsregeln	2,14*	1,90*
Anreize zur Sozialhilfearbeit (Workfare)	1,85*	1,56*
Altersgrenzen	1,18*	1,31*
Sehr geringe Leistungen	0,47*	0,61*
<i>Merkmale der Sozialhilfebezieher</i>		
Ausländer	1,33*	0,91**
Weiblich	0,92*	0,94***
Alleinziehend	0,95*	0,90***
Alleinstehend	0,91*	0,80*
Alter ≥ 45 Jahre	0,72*	0,80*
Haushalt ohne Kinder	1,20*	1,28*
Haushalt mit zwei und mehr Kindern	0,83*	0,80*
Fälle	6.894	6.894

Erläuterungen: Bei der Schätzung handelt es sich um ein Piecewise-Constant-Modell. χ^2 -Test gegenüber dem Exponentialmodell ohne Kovariaten. *, **, *** auf dem 1 %, 5 %, 10 %-Niveau signifikant. Ein relatives Risiko von z.B. 2,14 bzw. 0,47 besagt, dass das Übergangsrisiko mit dem jeweiligen Merkmal um 114 % über bzw. 53 % unter dem der Referenzgruppe liegt.

Referenzkategorien: universale Zugangsregeln, keine oder schwache Anreize zur Sozialhilfearbeit (Workfare), keine Altersgrenzen, geringe und ausreichende Leistungen, Inländer, Männlich, Nicht-Alleinerziehend, Zusammenlebend, Alter ≤ 44 Jahre, ein Kind. Merkmale zu Beginn des Sozialhilfebezugs gemessen.

Daten: vgl. Abbildung 1.

Insgesamt zeigt sich, dass der Effekt der institutionellen Rahmenbedingungen weitaus größer ist, als der personenbezogener Merkmale. Sozialhilfemuster spiegeln daher weniger die Armut an sich als vielmehr den sozialstaatliche Umgang mit Armut wider. Der Effekt individueller Merkmale wie Ausländer, Alleinstehend und ohne Kinder verändert sich deutlich entsprechend der Ap-

proximation von Episoden mit Leistungen und Phasen der Bedürftigkeit. Sie verlieren durchweg an Bedeutung bei Zugrundelegung von Bedürftigkeit.

4.2 Transformation bestehender Programme in andere lokale Kontexte

Bei einem möglichen europäischen Sozialstaat stellt sich die Frage nach den Auswirkungen, die zu erwarten wären, wenn sich die Prinzipien existenzieller Mindestsicherung eines bestimmten lokalen Wohlfahrtsregimes durchsetzen. Daher soll hier in einer Simulation verdeutlicht werden, welche Sozialhilfemuster sich in einem bestimmten lokalen Kontext ergeben würden, falls Prinzipien der Mindestsicherung eines in einem anderen lokalen Kontext praktizierten Programms zu übernehmen wären. Für eine derartige Simulation erweisen sich jene Programme besonders geeignet, die auf einer Rangskala von Sozialhilfeprogrammen die beiden Endpositionen einnehmen.

Bei den multivariaten Analysen zeigte sich bereits, dass an kategoriale Systeme gebundene Bedingungen den stärksten Einfluss auf Verbleib oder Ausscheiden aus dem Sozialhilfebezug haben. Hier wird die Angebot- und Nachfrageseite vor allem über Zugangs- und Verbleibsregeln gesteuert. Im Fall von Mailand wirken darüber hinaus noch explizite oder implizite Altersgrenzen sowie die Deckelung des Sozialhilfebudgets. Mailand ist daher ein Idealtyp für ein Sozialhilfeprogramm in dem finanz- und ordnungspolitische Ziele im Vordergrund stehen.

In universalen Systemen haben sich Anreize zur Arbeit als bedeutsame Einflussgrößen zur Verminderung der Sozialhilfeabhängigkeit erwiesen. Darüber hinaus wirken sie auch als Selektionsfilter beim Zugang in das Leistungsprogramm. Umgekehrt sind universale Programme durch geringe Diskriminierung von Ausländern, unbefristeten Leistungsbezug und Leistungen in ausreichender Höhe gekennzeichnet. Das Göteborger Sozialhilfeprogramm, in dem die sozialpolitischen Ziele am besten realisiert werden, entspricht am ehesten diesem Idealtyp.

Nun könnte man der Frage nachgehen, was passiert, wenn das Mailänder oder das Göteborger Programm in Linz realisiert werden. Aus diese Weise wird deutlich, wie groß der Einfluss auf ein lokales Sozialhilfemuster ist, der von der demografischen Zusammensetzung der Bevölkerung und von deren Nutzungsverhalten ausgeht. Policy-Maker sind immer geneigt, restriktive oder selektive generöse institutionelle Rahmenbedingungen durch den einen oder anderen Aspekt zu legitimieren.

Abbildung 5: Transformation von Sozialhilfeprogrammen in andere lokale Kontexte

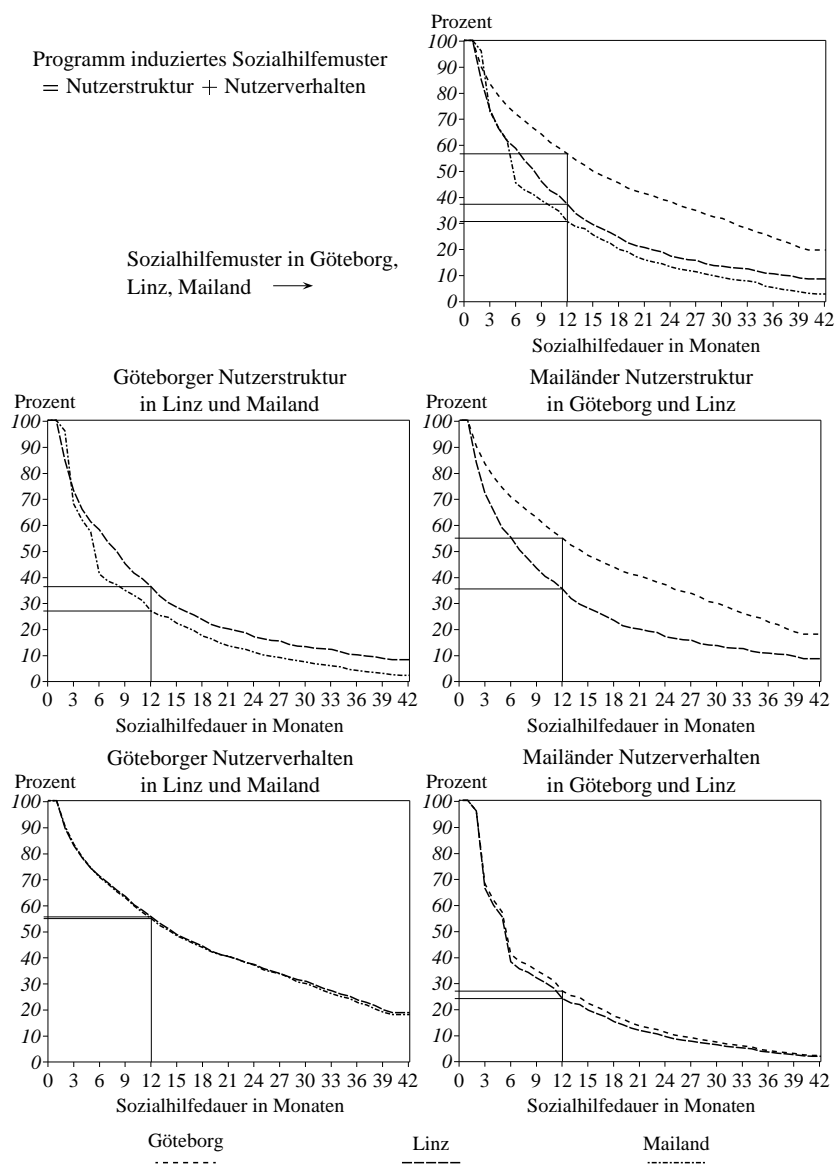


Abbildung 5 (oberer Teil) verdeutlicht zunächst, dass das Linzer Sozialhilfemuster trotz unterschiedlicher Prinzipien existenzieller Mindestsicherung von der induzierten Sozialhilfedynamik her dem Mailänder Muster entspricht. Diese Nähe der Sozialhilfemuster resultiert im wesentlichen aus dem hohen Anteil an kurzfristigen Überbrückungsfällen in Linz. Demgegenüber erweckt das Göteborger Sozialhilfemuster auch bei Einsatz einer Workfare-Komponente den Anschein, als wenn das Programm Sozialabhängigkeit indirekt begünstigen würde. Bedingt durch den Ausschluss faktischer und potenzieller einmaliger Leistungsfälle ergibt sich dieses Sozialhilfemuster.¹⁰

Legt man die demografische Struktur der Leistungsbezieher in Göteborg und Mailand zu Grunde, dann wird deutlich, dass sich das ursprüngliche Sozialhilfemuster in den gegebenen Städten kaum verändert (Abbildung 5 mittlerer Teil). Dies resultiert daraus, dass die Unterschiede in den demografischen Merkmalen der Nutzer von Mindestsicherungsprogrammen in den verglichenen Städte relativ gering sind. Die Verteilung demografischer Merkmale hat geringen Einfluss auf die Unterschiede in der Sozialhilfedynamik. Von daher kann man vermuten, dass diese vielmehr aus dem Nutzungsverhalten resultieren. In der Tat zeigt sich, dass beim Export des Göteborger Nutzungsverhaltens ein dem ursprünglichen Verhalten ähnlicher Verlauf sowohl in Linz als auch in Mailand. Die simulierte Linzer Verlaufskurve liegt etwas höher als die ursprüngliche. Falls in Linz die Prinzipien Göteborger Mindestsicherung implementiert werden, würden Bezieher also etwas länger im Programm bleiben. Am Ende Beobachtungszeitraums wären dann 10% mehr Leistungsbezieher im Programm. Noch größer wäre der Zuwachs in der Bezugsdauer bei den Mailändern. In den Monaten, in denen sie vom System aus dem Programm verwiesen werden, verbleiben sie nunmehr im Leistungsbezug. Dadurch steigt der Anteil der Bezieher, die am Ende des Beobachtungsfensters im Sozialhilfebezug verbleiben um 15%.

Würden die Linzer und Göteborger Bezieher in ihrem Nutzungsverhalten dem Mailänder Verhalten entsprechen, ergäbe sich in beiden Städten ein Sozialhilfemuster, das dem gegebenen Mailänder nahezu entspricht. Die Ursache dafür ist in dem Umstand zu sehen, dass das Mailänder Nutzungsverhalten weitaus stärker als das Göteborger Nutzungsverhalten durch institutionelle Rahmenbedingungen geprägt ist. Das Mailänder Programm ist maßgeblich durch die restriktive finanzpolitische und ordnungspolitische Vorgaben bestimmt. Das Göteborger Nutzungsverhalten spiegelt, bedingt durch die überwiegend sozialpolitisch ausgerichteten Vorgaben, weitaus stärker die indivi-

¹⁰ zu den Besonderheiten der schwedischen Sozialhilfemuster vgl. ausführlich Voges 1999; Gustafsson, Voges 1998.

duellen Entscheidungen über die Inanspruchnahme bei materieller Unterversorgung wider. Die Linzer Bezieher können also nur hoffen, dass die Linzer Prinzipien der Mindestsicherung und deren administrative Handhabung möglichst lange beibehalten. Ähnliches gilt für die Bedürftigen im Einzugsbereich des Göteborger Systems.

5. Grundlagen für Sozialhilfeprogramm im künftigen Sozialstaat Europa

Die Betrachtung hat gezeigt, dass die großen Unterschiede in den Sozialhilfemustern in EU weitaus stärker Ausdruck der großen Unterschiede der lokalen Mindestsicherungsprogramme und der damit zu realisierenden Zielsetzungen sind als Nutzerstruktur. Bei Kontrolle sozialstaatlicher Determinanten ist der Einfluss individueller Merkmale auf die Sozialhilfemuster vergleichsweise gering. Darüber hinaus finden sich keine Hinweise für die mitunter aufgestellte These, dass auf Grund einer scheinbar größeren Generosität von Sozialhilfeprogrammen mit universalen Kriterien eher langfristige Sozialabhängigkeit oder eine sozialstaatlich erzeugte „Armutsspirale“ entsteht. Die deutlich höheren Anteil an langfristigen Sozialhilfebeziehern in den lokalen Kontexten mit kategorialen Sozialhilfeprogrammen sprechen eher dafür, daß sich allenfalls hier Tendenzen der „Welfarisation“ abzeichnen. Selbst wenn die Ergebnisse verdeutlichen, dass auch universale System Inklusion nur bedingt gewährleisten, verweisen sie in Bezug auf Verhinderung von Exklusion auf die höhere Effizienz bedarfsorientierter Programme mit universalen Zugangskriterien.

Dennoch sollten diese signifikanten Unterschiede aber nicht als Ausdruck gegeneinander aufzuwiegender Prinzipien der Mindestsicherung verstanden werden. Vor dem Hintergrund einer verstärkten Konvergenz der Sozialpolitik innerhalb der EU sind diese Ergebnisse eher als Ausdruck eines historischen Entwicklungsstands zu werten. Auf Grund des allgemeinen Zusammenwachsens der EU werden die Abhängigkeiten der jeweiligen Mitgliedsstaaten voneinander auch im Bereich nationaler Sozialpolitik zunehmend größer. Diese Annäherung in der Sozialpolitik existentieller Mindestsicherung, obschon politisch nicht durchweg gewollt, wird auch durch Grundsatzentscheidungen des EuGH verstärkt. Als Ausdruck der Konvergenz stehen etwa Portugals Abkehr von einem lokalen, kategorialen zu einem nationalen, universalen Sozialhilfeprogramm oder Italiens Bemühungen, das fragmentierte lokale und regionale System existenzieller Mindestsicherung durch ein nationales System zu ersetzen. In dieser Situation mit erhöhtem sozialen Wandel kommt einer international vergleichenden Betrachtung der zeitlichen Muster der Sozialhilfe

eine besondere Bedeutung zu. Nur dadurch ist es möglich den Entwicklungsstand sowie intendierter und nicht-intendierter Auswirkungen der Sozialhilfeprogramme zu verdeutlichen sowie Grundlagen für deren Gestaltung im Kontext eines „Sozialstaats Europa“ zu schaffen. Durch den Vergleich wird das Spektrum möglicher sozialpolitischer Lösungen für den Umgang mit dem Problem sozialer Ungleichheit, eingeschränkter gesellschaftlicher Teilhabe sowie sozialer Ausgrenzung erweitert.

Literatur

- Duncan, G.; Voges, W. (1995): Do Generous Social Assistance Programs Lead to Dependence? A Comparative Study of Lone-Parent Families in Germany and the United States. Evanston: Northwestern University. Institute for Policy Research. (Poverty Working Papers WP-95-1).
- Duncan, Greg; Voges, Wolfgang; Hauser, Richard et al. (1994): Armuts- und Sozialhilfedynamiken in Europa und Nordamerika. in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 40, S. 281-313.
- Esping-Andersen, G. (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press
- Gustafsson B., Hydén L.C., Salonen T. (1993): Decision-making on Social Assistance in Major Cities in Sweden, in: Scandinavian Journal of Social Welfare, Jg. 2, S. 197-203
- Gustafsson, B., Voges, W., (1998): Contrasting Welfare Dynamics: Germany and Sweden. in: Leisering, L., Walker, R. (Hrsg.), The Dynamics of Modern Society. Policy, Poverty and Welfare, London: Policy Press, S. 243-261.
- Hauser, R., 1987: Comparing the Influence of Social Security Systems on the Relative economic Positions of Selected Groups in Six Major Industrialized Countries: The Case of One-Parent Families, in: European Economic Review, Jg. 31, S. 192-201
- Hübinger, W. (1999): Prekärer Wohlstand. Spaltet eine Wohlstandsschwelle die Gesellschaft ? Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage, S. 18-26.
- Jürgens, O. (2000), Sozialhilfebezug erwerbsfähiger Armer. Drei europäische Städte im Vergleich. Augsburg: Maro (im Erscheinen).
- Jochem, S., Siegel, N. (2000): Wohlfahrtskapitalismus und Beschäftigungsperformanz. Das „Modell Deutschland“ im Vergleich. in: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 46, S. 38-64

- Kaufmann, F.-X. (1993): Familienpolitik in Europa, in: Bundesministerium für Familie und Senioren (Hrsg.): 40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Neuwied: Luchterhand, S. 141-167.
- Kazepov, Y. (1998): Citizenship and Poverty. The role of Institutions in the Structuring of Social Exclusion, European University Institute Working Papers, EUI 98/1.
- Krause, P. (1995): Die Auswirkungen von Mietobergrenzen auf Bedarfsberechnungen bei der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLu) und auf die Wohnungssituation. Ein explorativer Ansatz. Bremen: ZeS Mskpt.
- Kvist, J. (1993): Social Protection for All. Main characteristics of the Danish social security system in an international context. Arbeitspapier für das Seminar „Möglichkeiten und Grenzen des Wohlfahrtsstaates. Beiträge zu einem Vergleich zwischen USA und Europa,, Internationaler Arbeitskreis Sonnenberg 18.-25.6.1993.
- Murray, C. (1984): Losing Ground. American Policy 1950-1980. New York: Basic Books.
- Room, G. (1998): Armut und soziale Ausgrenzung, in: Voges, W., Kazepov, Y. (Hrsg.), Armut in Europa, Wiesbaden: Chmielorz, S. 46-55
- Saraceno, C., Garcia, M., Gustafsson, B., Mingione, E., Oberti, M., Pereirinha, J., Voges, W. (1998): Evaluation of Social Policy against Social Exclusion at the Local Urban Level: Income Support for the Able Bodied. Final Report, Brüssel.
- Sen, A. (1998): Ausgrenzung und politische Ökonomie. In: Voges, W., Kazepov, Y. (Hrsg.): Armut in Europa, Wiesbaden: Chmielorz, S. 12-24.
- Stelzer-Orthofer, C. (1997): Armut und Zeit. Eine sozialwissenschaftliche Analyse zur Sozialhilfe. Opladen: Leske + Budrich.
- Voges, W. (1999): Unterschiedliche Muster des Sozialhilfebezugs in europäischen Städten. Informationsdienst Soziale Indikatoren. Nr.25, Januar 1999, S. 10-13.
- Voges, W., Jacobs, H., Trickey, H. (2000): Uneven Development: Local Authorities and Workfare in Germany. in: I. Lødemel, H. Trickey (Hrsg.), An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective. London: im Erscheinen
- Voges, W., Kazepov, Y. (1998a) (Hrsg.), Armut in Europa, Wiesbaden: Chmielorz (Sonderheft 2 der Zeitschrift für Sozialreform).
- Voges, W., Kazepov, Y. (1998b): Welfare Regimes and Welfare Use. Social Assistance Patterns as an Outcome of Minimum Income Support Policies in German and Italian Cities, Sfb-Arbeitspapier Nr. 52, Bremen: Sonderforschungsbereich 186

- Voges, W., Müller, R. Kazepov, Y. (1998): Carriere Assistenziali a Bolzano, Milano e Bremen (RFT). In: Y. Kazepov; S. Laffi (Hrsg.), *La Povertà nella Provincia Autonoma di Bolzano. Contesti, politiche e dinamiche*. Bozen: Autonome Provinz Bozen-Südtirol 1998, S. 73-88.
- Wingen, M. (1989): Familiäre Formen im Wandel, in: Wagner, G., Ott, N., Hoffmann-Nowotny, H.-J. (Hrsg.), *Familienbildung im demographischen Wandel*, Berlin: Springer, S. 25-43